

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XXIII). LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS. LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PACTO LOCAL, por Enrique Orduña Rebollo

[22/03/2012](#) - [Estudios y Comentarios](#)

El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). La Carta Europea de la Autonomía Local no es una mera declaración de buenas intenciones, sino que estamos ante una expresión política del Consejo de Europa, que obliga a la interpretación de los preceptos constitucionales que reconocen la autonomía local en armonía con su contenido. Por su parte, uno de los aspectos más importantes introducidos por el Pacto Local es la posibilidad de acceso de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local.

III. LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

C) La Carta Europea de la Autonomía Local y otros textos supranacionales

Casi contemporánea con la LRBRL, la Carta Europea de la Autonomía Local (en lo sucesivo CEAL) fue adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (15-10-1985) y ratificada por España el 20 de enero de 1988, entró en vigor el 1 de marzo de 1989. Esta Carta no es una mera declaración de buenas intenciones, sino que estamos ante una expresión política del Consejo de Europa, que obliga a la interpretación de los preceptos constitucionales que reconocen la autonomía local en armonía con su contenido, por lo que junto a todas las normas anteriormente referenciadas, debemos incluir a la CEAL, en el bloque de la constitucionalidad local.

Se reconoce que el ejercicio de las responsabilidades públicas incumben, por lo general y con carácter preferente, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos en clara referencia a los representantes electos de la Administración local, por tratarse de la administración más próxima a todos los ciudadanos y a la que recurren con mayor asiduidad para resolver sus problemas de convivencia y desarrollo de sus actividades.

El contenido de la CEAL se desarrolla en un preámbulo y tres partes, siendo la primera la que expresa de una forma más explícita sus fines, expuestos en los siguientes epígrafes: fundamento constitucional y legal de la autonomía local; concepto de la autonomía local; alcance de la autonomía local; protección de los límites territoriales de las entidades locales; condiciones del ejercicio de las responsabilidades en los niveles locales; control administrativo de los actos de las entidades locales; los recursos financieros de las entidades locales; el derecho de asociación de las entidades locales y la protección legal de la autonomía local.

Sobre esta defensa es conveniente hacer referencia al artículo cuarto de la Carta, dedicado al “Alcance de la Autonomía local” donde se reconoce que las Corporaciones locales tiene, dentro del ámbito de la Ley, “libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. En cuanto al límite de estas competencias, que deben ser plenas y completas, no pueden

serlo “por otra autoridad central o regional más que dentro del ámbito de la Ley”.

Si bien los principios inspiradores del mencionado bloque de la constitucionalidad local, hacen manifestación expresa, reconociendo y garantizando la autonomía local, debemos entender que la CEAL, no sólo los ha ratificado y respaldado, sino que las ha reforzado y ampliado, como lo demuestra la posibilidad de acceso de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local, enmarcada en el artículo 11. En el caso español, al suscribir la CEAL, no se consideró vinculado al apartado 2 del artículo 3 “En la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluídas en el ámbito de aplicación de las mismas”, las razones de tal exclusión no se deben a ninguna reserva sobre el principio democrático de la elección directa, sino que en el caso específico de las Diputaciones provinciales, órgano de gobierno de la provincia como Entidad local territorial, éste se elige por un procedimiento indirecto entre los concejales electos de los Municipios de la provincia respectiva.

Hemos de mencionar que, como consecuencia de esta adaptación de la CEAL al ordenamiento español, en 1990 con motivo del XX Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en la ciudad de Caracas, por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal se aprobó la Carta de la Autonomía Local Iberoamericana (en lo sucesivo CAMI), ratificada en el XXI Congreso que se celebró en Valladolid en 1992. Su texto responde a los principios inspiradores de la democracia, la descentralización y defensa de la autonomía local.

En la CAMI, se recuerda que la democratización de las estructuras locales debe consagrarse como general y obligatorio, manteniendo la periodicidad y el sufragio universal. En cuanto al concepto de autonomía local, deben superarse los planos teóricos y materializarse “en una realidad permanente y auténtica que además de constar en los Textos Fundamentales de cada país sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los Gobiernos y derecho de los ciudadanos”. En este sentido, recordar que en diversas Constituciones promulgadas en los últimos años, como Argentina o Venezuela (VILLEGAS, Administración..., pág. 128), se hace un reconocimiento expreso de la autonomía local, que fue trasladado a la mayoría de las Constituciones provinciales (DROMI, Constitución..., pág. 332).

La adhesión de España al Tratado de Maastricht también tuvo su repercusión en el ordenamiento constitucional español, pues fue necesario modificar el artículo 13.2 de CE, adecuándose al artículo 8.B.1 del TCCE, por el que se fijan las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

En 1998 el Ayuntamiento de Barcelona, con motivo del quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, convocó la I Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos, a cuyo término se suscribió por 40 Municipios europeos el compromiso de redactar una “Carta Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos en las Ciudades”, con el fin de prolongar y actualizar en los niveles municipales, la tarea protectora de los derechos humanos básicos.

La Carta fue redactada y suscrita por 96 Municipios participantes en la II Conferencia celebrada en St. Denis, habiéndose incrementado el número de adhesiones en las nuevas ediciones de Venecia en el 2002 y Nüremberg en el 2004, constituyendo una prueba de la importancia de las relaciones intermunicipales, incluso transnacionales (PAREJO, La Vigencia...). La Carta consta, además del preámbulo correspondiente, de 28 artículos, una disposición final y cinco disposiciones adicionales.

Se consideran el derecho a la ciudad, la igualdad de derechos y el rechazo a la discriminación, los derechos a la libertad cultural, lingüística y religiosa, los derechos civiles y políticos de la ciudadanía local, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de proximidad, los derechos relativos a la Administración democrática local y finalmente los mecanismos de garantía de los derechos humanos de proximidad.

Es de esperar que en breve esta Carta adquiera los rangos normativos correspondientes, no sólo en la Unión Europea, sino en los niveles nacionales, regionales y locales.

D) El Pacto Local

Los Acuerdos Autonómicos de 1992, supusieron la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 de CE, y una mayor homogeneización del modelo después de diez años de funcionamiento, respondiendo a la racionalización funcional del Estado y el desarrollo del principio de cooperación ya formulado teóricamente para su aplicación al caso español por el profesor García de Enterría. En dichos Acuerdos se determinaron las técnicas y mecanismos para materializar las relaciones de cooperación por medio de las Conferencias Sectoriales, programas, convenios, etc.

Por afectar a todo el conjunto del orden territorial, a propósito del reparto de competencias y su correspondencia con el gasto público entre los niveles territoriales españoles: Administración del Estado, CC.AA. y Corporaciones locales, es conveniente detallar esta evolución según los datos oficiales, pues si en 1980 la Administración del Estado asumía el 90 por 100 del Gasto Público, en 1999 ha disminuido al 61 por 100, mientras que las CC.AA. alcanzaron al 25,4 por 100 y las Corporaciones locales se mantenían en el 13,6 por 100.

Se sabe que en el año 2000 las CC.AA. del artículo 143, al haber asumido las competencias de la Enseñanza no universitaria, gestionaron el 27,3 por 100 del Gasto, datos que se alejan del modelo óptimo de distribución del Gasto territorial fijado en el 50, 25 y 25, en lo que se refiere a las Corporaciones locales, pues las CC.AA. lo superaron en 1997, mientras que los Ayuntamientos y Diputaciones se mantienen en un porcentaje alrededor del 13 por 100 y según todos los pronósticos les resultará imposible llegar al 25 por 100.

En un Estado altamente descentralizado, como es el caso español, resulta inherente la necesidad de un reparto equilibrado del poder en la organización territorial del mismo. Una vez más, la organización local fue pospuesta ante la del escalón superior: la autonómica, pues la LRBRL fue aprobada dos años después de que todas las Comunidades Autónomas se institucionalizasen por medio de sus Estatutos de Autonomía. Si a ello unimos lo conciso de la regulación constitucional de la Administración local española y el contenido de la CEAL, entenderemos la necesidad que existía de superar las insuficiencias y regular las competencias locales de acuerdo con su consideración de verdadero poder del Estado.

La clave de esta insuficiencia hemos de buscarla en la regulación de las competencias municipales que deben ser ejercidas en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2 de la LRBRL), aunque en el artículo siguiente se especifica la obligación municipal de prestar una serie de servicios básicos para todos los Municipios, de acuerdo con su jerarquía demográfica. Asimismo, en el orden económico tampoco la Ley de Haciendas Locales resolvía la cuestión de fondo.

Las peticiones e inquietudes de los Municipios y Provincias se canalizaron a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, asociación que ha desempeñado un papel decisivo en estos años y seguirá desempeñando en el futuro. La lista de “agravios” del municipalismo era muy amplia, de los que mencionaremos algunos de los argumentos más significativos: el ciudadano no distingue entre el Estado y las otras Administraciones para formular sus demandas; por principio se dirige al Ayuntamiento, por ser la Administración más próxima; los Ayuntamientos atienden competencias que no son exclusivamente de su cometido y para las que no tienen recursos; las otras Administraciones, a veces encomiendan a los Ayuntamientos la gestión de competencias no previstas, tampoco acompañadas de las dotaciones presupuestarias correspondientes, o la expresión muy difundida de que “nadie que llama a la puerta de un Ayuntamiento se le cierra ésta”.

Oculto en un sentido coloquial se guardaba una palpable realidad, como lo demuestra la mencionada evolución del reparto del Gasto Público entre las Administraciones españolas, ya que mientras que las Corporaciones locales españolas manejaban entre el 12 y 13 por 100, en dos Estados descentralizados, Alemania y Estados Unidos, encontramos que si el porcentaje de las Comunidades Autónomas españolas es análogo al de los Länder y Estados, por el contrario los entes locales asumen en Alemania el 17,24 por 100 y en Estados Unidos el 24,4 por 100.

Estas preocupaciones y demandas se manifestaron en la Asamblea General Extraordinaria de la FEMP celebrada en La Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, con el lema “La Administración más cercana”, tomando como punto de partida un documento elaborado por la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, ratificado y ampliado por las resoluciones de la Asamblea, que reclamaban la ampliación de mayores competencias referidas a: tráfico, seguridad vial, transportes, consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, seguridad ciudadana, servicios sociales, urbanismo y

vivienda. Comenzaba así un camino cuyo segundo hito fue la aprobación de una moción por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 23 de noviembre, respaldada por la práctica totalidad de los grupos políticos, en la que se instaba al gobierno a iniciar un diálogo entre las diversas fuerzas políticas y las Administraciones correspondientes, para realizar la definición del marco competencial, basado en el principio de subsidiariedad y dotado de financiación correspondiente. En definitiva, una gran acuerdo político a tres bandas con el propósito de equilibrar y conseguir el cierre del proceso de organización territorial del Estado.

Ahora bien, este consenso no podía limitarse a las dos grandes fuerzas políticas mayoritarias, pues al ser las CC.AA. una de las tres piezas claves, había que ampliar el marco del acuerdo a otros grupos políticos. En este sentido, debemos hacer notar que la opción adoptada tuvo como consecuencia la bifurcación de la negociación del Pacto Local. Así el Estado se comprometía a adoptar las medidas necesarias para impulsar aquellas que incidiesen en la esfera de sus competencias, mientras que se postergaba para un momento posterior el desarrollo de las competencias autonómicas en materia de régimen local, atribuyendo la facultad negociadora a los partidos políticos, las instituciones autonómicas y los responsables políticos locales.

Lo anterior ha tenido como consecuencia que, si bien se han cumplido las reivindicaciones planteadas por la FEMP en relación a las facultades y competencias de régimen local atribuidas al Estado, a fines del siglo XX se abrieron diecisiete procesos de negociación de Pactos Locales entre CC.AA. y municipios (poderes locales); con lo cual la aspiración de concluir un Pacto de Estado en esta materia no ha tenido los resultados esperados.

A partir de la Resolución aprobada en La Coruña en 1993, se elaboró un nuevo documento que recogía la opinión y las aportaciones de profesores universitarios, alcaldes, presidentes de Diputación, miembros de las Comisiones de Trabajo y técnicos de la FEMP. El documento incidía en las demandas presentadas anteriormente, ampliando considerablemente los contenidos e introduciendo otros nuevos orientados a reforzar la autoridad de los alcaldes en todos los ámbitos de la gestión municipal, destacando los aspectos referentes a la ordenación del tráfico urbano, seguridad ciudadana y en la actuación urbanística municipal, reclamando para los Ayuntamientos de las capitales de provincia y para los municipios mayores de 50.000 habitantes la capacidad para aprobar definitivamente los Planes Generales de Ordenación Urbana (Carta Local, n.º 75, págs. 18 y 19).

Las reformas propuestas por el Pacto Local, cuyo contenido estaba inicialmente concretado en el documento denominado "Medidas para el desarrollo del Gobierno Local", fue presentado por el Gobierno y aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 22 de abril de 1998. Previo informe favorable de la Comisión Nacional de Administración Local, fueron aprobados posteriormente por el Consejo de Ministros el 17 de julio de 1998, quien remitió los correspondientes proyectos de ley al Congreso de los Diputados, conteniendo las reformas necesarias y que entrarían definitivamente en vigor el 22 de abril de 1999.

El conjunto de medidas legislativas y administrativas inciden en una pléyade de materias directamente conectadas con el interés local. Entre ellas podemos citar la reforma y modificación de las siguientes leyes orgánicas: Tribunal Constitucional, Régimen Electoral General, Derecho a la Educación, Protección de la Seguridad Ciudadana, Derecho de Reunión y la LRBRL. Por su parte las medidas administrativas incidían en materia de Interior, Sanidad, Medio Ambiente, Justicia, Economía y Hacienda.

Para cerrar la presente exposición, vamos a referirnos brevemente a uno de los aspectos, en nuestra opinión, más importantes introducidos por el Pacto Local, como es la posibilidad de acceso de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional, no sólo por ser una reivindicación de la doctrina desde la aprobación de la Constitución y la consagración de los Municipios democráticos, sino también por ser uno de los principios garantizadores contenidos en la CEAL. A tales efectos hemos de recordar que desde 1996 se había abierto un intenso debate doctrinal manifestando las distintas posibilidades de acceso al TC, por considerar insuficiente el mecanismo contemplado en los artículos 63 y 119 de la LRBRL para la protección de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Fruto de estos trabajos fue la elaboración de dos anteproyectos de Ley de reforma de la LOTC, uno que consagraba un conflicto indirecto frente a las Leyes del Estado y de las CC.AA. y otro, que preveía un conflicto directo contra normas básicas del Estado con rango de Ley o de Leyes de las Comunidades Autónomas que lesionaran la autonomía local. Después de ser sometidos ambos anteproyectos a dictamen del Consejo de Estado de 18 de junio de 1998, el gobierno optó por la fórmula del conflicto directo,

cristalizado en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979 del TC. Una última cuestión, que ha corroborado el buen camino que están recorriendo los procesos del municipalismo español, se produjo al aprobar el Pleno del Senado el 11 de octubre de 2000 una Reforma del Reglamento de la Cámara para constituir una comisión permanente, con carácter no legislativa, de Entidades locales.

Hasta aquí nos hemos referido al primer bloque del Pacto Local, y como se perfilaba después de los acuerdos suscritos entre el Gobierno de la Nación y la FEMP, la existencia de una segunda fase para completar y cerrar el proceso descentralizador del Estado, lo que se dio en llamar la segunda descentralización, en los ámbitos políticos y municipalistas. En esta nueva etapa las competencias que pueden transferirse a los Ayuntamientos se encuentran residenciadas en las Comunidades Autónomas, por lo que el papel del Gobierno se reduce a impulsar el proceso, apoyar su necesidad, facilitar las vías legales y en virtud de que se produzcan posibles desfases que afecten a los principios de igualdad y solidaridad entre los ciudadanos, como últimos receptores de la gestión pública, sugerir las reformas y medios que traten de corregir esas diferencias.

El modelo ideal ya expuesto en diversos foros, tanto políticos como doctrinales, debe superar diversos estadios, en primer lugar plantear las negociaciones entre los representantes de las Entidades locales, agrupados en sus Asociaciones regionales de Municipios y Provincias y las respectivas Comunidades Autónomas. Alcanzados los acuerdos, debe realizarse el correspondiente debate en los Parlamentos regionales y elaborar los proyectos de ley que plasmen y recojan el contenido consensuado de esta segunda descentralización.